



В.Д.Нечаев

ИННОВАЦИИ И ТРАДИЦИИ В РЕФОРМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОСТСОВЕТСКОЙ РОССИИ

¹ Митрохин С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999. С. 26–43.

² Янг Дж. Ф. Законодательство России по местному самоуправлению // Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Саппоро, 1998. С. 109–129.

³ Митрохин С. Указ. соч.

⁴ Рыженков С. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в форме системы местного самоуправления (1994–1997 гг.) // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997. С. 73–129.

⁵ Мацузато К. Субрегиональная политика в России – методика анализа // Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Саппоро, 1998. С. 12–35.

Реформа местного самоуправления, безусловно, очень важная составляющая трансформации посткоммунистической России. В ходе ее реализации качественно изменились содержание и форма реализации власти на местах, основательно модифицировалась, под воздействием нововведений последних лет, советская модель руководства. Исследователи выделяют несколько типов таких инноваций:

– *демократизация*¹ – формирование органов местного самоуправления на основе выборов, дополнение местной администрации местной демократией;

– *автономизация*² – выделение местного самоуправления из системы органов государственной власти как в функциональном (наделение его особой компетенцией), финансово-экономическом (появление муниципальных собственности, бюджета, налогов и сборов), так и в формально-институциональном (прямое указание на раздельность этих двух форм публичной власти в Конституции и законах РФ) смыслах;

– *регионализация*³ – отказ от единой модели местного самоуправления, ориентация на региональное своеобразие его организационно-правовых форм.

Некоторые ученые подчеркивают важность смены правовой модели организации власти на местах в процессе постсоветской трансформации, перехода от государственной к общественной форме⁴ или от континентальной к англо-американской модели⁵. Признаками такого перехода в федеральном законодательстве считаются: признание субъектами местного самоуправления непосредственно населения (или местных сообществ), а не органов местного самоуправления; возможность сосуществования на местном (субрегиональном) уровне органов государственной власти (своеобразных русских «графств») и органов местного самоуправления; а также самоорганизация населения (home rule) в рамках местного самоуправления и др.

Если инновационный характер реформы местного самоуправления не вызывает сомнений, то роль традиций в этом процессе – предмет серьезной дискуссии. В первую очередь речь идет об отношении к советскому наследию.

Одни исследователи, говоря о формировании местного самоуправления, считают, что в СССР таковое отсутствовало, а система Советов была лишь ширмой для жестко централизованной модели управления; следовательно, любая реформа сегодня означает радикальный разрыв с советской структурой власти (отсюда и оценки переворота 1993 г.). При этом часть ученых признает продуктивной дореволюционную земскую традицию⁶. Другие оценивают ее скептически, связывая успех реформы с усвоением прогрессивных западных моделей⁷. Некоторые исследователи более осторожно оценивают советский опыт и говорят о продуктивности постепенных трансформаций советских институтов власти в направлении их демократизации⁸.

Взаимодействие инноваций и традиций в реформе местного самоуправления представляет интерес не только в плане той дискуссии, которая развернулась среди политиков и политологов по вопросу соотношения нового и старого в организации власти на местах, но и с точки зрения политической теории. Неинституциональные исследования последних десятилетий выявили ключевую роль этого взаимодействия в процессе институциональных трансформаций. «Неформальные нормы и стереотипы культуры меняются медленнее, чем формальные правила, поэтому внешнее навязывание новых формальных установок способно привести к совершенно неоднозначным результатам»⁹. Даже в ситуации радикальной ломки формальных институтов действие культурных моделей, привычек, традиций продолжается и заметно влияет на «новые правила игры». С течением времени практика «новых» формальных институтов в значительной мере начинает напоминать «старые правила игры».

Развитие института местного самоуправления в постсоветской России представляет с этой точки зрения модельную ситуацию. Период постепенного, незначительного изменения формальных правил местного самоуправления (1990–1993) сменился институциональной революцией (октябрь–декабрь 1993 г.), затем наступил этап формирования новой системы формальных институтов (с декабря 1993 г. по сей день).

Можно ли сказать, что в результате произошел разрыв с советской институциональной традицией или, напротив, за фасадом новых институтов сохранилась по сути советская система территориального управления? Ответ на этот вопрос а priori представляется сложным. По крайней мере, трудности становления новой системы местного самоуправления в регионах очень значительны.

В 1997 г. заместитель министра по делам национальностей и федеративным отношениям А.Воронин по истечении двух лет с момента принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

⁶ *Абрамов В. Ф. Земская идея в России и современное местное самоуправление // Третье звено государственного строительства России. Подготовка и реализация Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Спб., 1998. С. 87–108; Щербакова Н. В., Егорова Е. С. Местное самоуправление в России: теория и практика. Ярославль, 1996.*

⁷ *Янг Дж. Ф. Указ соч.*

⁸ *Митрохин С. Указ. соч.*

⁹ *Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. М., 1996.*

так характеризовал ситуацию с реализацией его положений «Есть небольшие огрехи, связанные с неопытностью законодателей (имеются в виду законодательные органы субъектов Российской Федерации, которые принимали региональные законы о местном самоуправлении. – В. Н.), но есть и принципиальные нарушения Федерального закона... Первое из них – огосударствление местного самоуправления. Это сразу же наблюдалось в республиках, а в последнее время к ним присоединились и некоторые области»¹⁰. Следовательно, расхождение между введенными «сверху», из Центра, инновациями и реакцией на них региональных элит существовало уже на этапе конкретизации федерального законодательства в региональном. Основным направлением противоборства стала введенная Конституцией и федеральным законодательством общественная модель местного самоуправления, предполагающая разделение системы государственного управления и местного самоуправления. Региональная власть эту модель не приняла.

Лежащим на поверхности объяснением огосударствления местного самоуправления в регионах является тезис о том, что властные элиты на местах, стремясь сосредоточить все ресурсы управления в своих руках, препятствуют автономизации местного самоуправления. Однако ряд экспертов видит в происходящем причины социокультурного плана. Например, в 1997 г. заместитель начальника отдела Администрации Президента РФ Л. Гильченко, обобщая практику взаимодействия Администрации Президента с региональной властью, отмечал в деятельности руководителей субъектов Федерации «неприятие не тех или иных моделей организации, а именно самих принципов местного самоуправления», «отношение... руководителей не к той или иной системе построения местного самоуправления, а включению общественного элемента населения в систему управления территорией и решения местных проблем»¹¹. Два года спустя заместитель председателя Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания РФ С. Митрохин сделал, по сути, аналогичный вывод: «Очень быстро освободившись от тех элементов ментальности, которые были связаны с подчинением вышестоящим центральным властям, многие из региональных руководителей оказались неспособными освободиться от административного мышления в отношении нижестоящих органов власти. Отчасти именно этим объясняется резкое сопротивление, оказанное идее местного самоуправления в ряде регионов...»¹².

Вопрос о роли традиционных институтов (формальных и неформальных) в реформе местного самоуправления вряд ли может быть решен без изучения практики институциональных трансформаций на региональном уровне. Причем именно региональный срез представляется мне наиболее важным при исследовании

¹⁰ Воронин А. Пока лишь четыре закона // Российская Федерация. 1997. № 6. С. 28–33.

¹¹ Гильченко Л. Новый этап реформы местного самоуправления // Власть. 1997. № 3. С. 18–22.

¹² Митрохин С. Указ. соч.

институциональных изменений в постсоветский период. По моему мнению, взаимоотношение «Центр – регионы» может быть адекватно описано в рамках следующей теоретической модели: Центр – источник институциональных инноваций, которые поступают на «вход» региональной политической системы (реципиента инноваций), а на ее «выходе» – региональные нормы и практики. При этом характер последних напрямую зависит от реакции на «внешние» инновации региональных политиков. Влияние традиционных структур может быть прослежено только с помощью анализа этих реакций и результатов их взаимодействия с инновациями.

**Центр в реформе
местного
самоуправления:
выбор модели,
иницирование
инноваций**

Большинство исследователей реформы местного самоуправления связывают ее начало с принятием Верховным Советом СССР 1 декабря 1988 г. поправок к Конституции СССР и закона «О выборах народных депутатов СССР», которые заложили основы демократической избирательной процедуры при выборах в Советы всех уровней и некоторые элементы системы разделения властей. Весной 1990 г. по новому избирательному законодательству были проведены выборы в Верховные Советы союзных республик, а также региональные и местные Советы. Выборы прошли на состязательной основе и заложили основы демократической легитимности местных органов власти. 9 апреля 1990 г. принят Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства». В нем впервые введен в обращение термин «местное самоуправление», сформулировано право граждан на местное самоуправление. Закон объявил Советы органами местного самоуправления, предоставил в их распоряжение коммунальную собственность, наделил правом устанавливать местные налоги, сборы и пошлины, формировать местный бюджет.

Начиная реформы, союзный Центр оказался перед необходимостью выбора модели местного самоуправления. Образцом могли служить либо традиции прошлого (земский опыт или деятельность коммун и местных Советов в годы революции, а в некоторых отношениях и в первые годы советской власти), либо управленческие модели стран Запада. В случае заимствований западного опыта речь шла о выборе между двумя моделями: континентальной и англо-американской. В рамках первой не предполагается радикального разделения органов государственной власти и органов местного самоуправления. Последним передается значительная часть государственных функций на местах, а государственные структуры их контролируют. В рамках второй модели местное самоуправление жестко отделяется от системы государственной власти: у них появляется разная компетенция, органы местного самоуправления не подчинены органам государственной власти, хотя на субрегиональном уровне предполагается существование территориальных подразделений органов государственной власти.

Анализ трансформации формальных институтов, регламентирующих управление на местах в этот период, показывает, что союзный центр сделал выбор в пользу континентальной модели. Отказ от радикального разделения единой системы Советов на органы государственной власти и органы местного самоуправления, сохранение за вышестоящими Советами права отменять решения нижестоящих (с правом последующей апелляции в суд) говорят о том, что союзный центр ориентировался на европейский опыт. Выбор этого направления трансформации был, вероятно, связан с другой особенностью горбачевских реформ – стремлением к постепенности. То, что система Советов, при всех своих отличиях, была ближе к континентальной модели организации власти, а не к англо-американской, не вызывает сомнений.

Активно конкурирующий с союзным Центром, российский Центр в вопросах реформы местного самоуправления следовал в русле той же идеологии изменений. Принятый в июле 1991 г. российский закон о местном самоуправлении, несмотря на некоторые отличия, содержал в себе принципиально ту же модель организации системы власти. Существенно изменилась организация местной администрации. Вместо избираемых Советами председателей исполнительных комитетов в российском законе вводилось прямое избрание главы местного самоуправления населением. Однако контрольные полномочия Советов оставались сильными.

Таким образом, на первом этапе реформы местного самоуправления (декабрь 1988 г. – октябрь 1993 г.) процесс изменений формальных институтов был постепенным и осторожным. Союзные и российские власти соблюдали некоторый баланс инноваций и традиций. При этом, если союзные власти можно было бы заподозрить в идеологических мотивах сохранения системы Советов, то российские законодатели руководствовались, скорее, политическими и прагматическими соображениями. Конфликтующий с Б.Ельциным Верховный Совет стремился в противовес исполнительной вертикали поддержать законодательную вертикаль в виде системы Советов. Да и эффективность управленческой деятельности могла пострадать от радикальных изменений в территориальной организации управления (тесно связанной с системой Советов). Тогда в конфликте исполнительной и законодательной властей в России речь шла о выборе между революционной и реформистской альтернативами трансформации системы управления (в том числе на местном уровне). Если силы, ориентирующиеся на президента, склонялись к радикальной ломке институтов власти, то часть политической элиты, контролирующая Советы, была заинтересована в постепенном изменении существующей политической системы.

Анализируя процесс перестройки формальных институтов местного самоуправления, следует отметить, что из трех отмечен-

ных выше инноваций на первом этапе реформы активно внедрялась лишь одна – *демократизация*. В законодательстве о местном самоуправлении четко прописывались принципы выборности органов и высших должностных лиц местного самоуправления. В 1990 г. демократические выборы в органы местного самоуправления состоялись. Эти органы получили реальные полномочия и, несмотря на многочисленные случаи конфликтов между местными Советами и назначенными после августа 1991 г. главами местных администраций, к октябрю 1993 г. возникло некоторое равновесие, позволявшее органам управления на местах более или менее эффективно исполнять свои функции при сохранении контроля представительного органа над исполнительным.

Однако параллельно шел обратный процесс. В конце 1991 – начале 1992 г. на основе указов Б.Ельцина назначаются главы администраций краев и областей, а также субрегиональных территориальных образований (городов, поселков, районов и др.). В масштабах страны была выстроена крайне централизованная модель исполнительной власти. Такая «исполнительная вертикаль» рассматривалась как мера временная, назначенных глав администраций должны были заменить избранные. И все же нацеленная на решение конкретных политических и управленческих задач централизованная административная система создала реальную альтернативу системе Советов. Затем модель «вертикали исполнительной власти» стала желанной для региональных политиков и управленцев. С точки зрения децентрализации власти и демократического контроля за деятельностью администрации введение «исполнительной вертикали» было шагом назад.

«Исполнительная вертикаль» в краях и областях негативно сказалась на развитии местного самоуправления в автономных республиках и «русских» регионах. В республиках российский Центр не получил механизмов прямого административного контроля над процессом реформирования, к тому же преемственность советской модели там оказалась выше, чем в краях и областях. В дальнейшем это обусловит избрание значительной частью республик многоуровневой системы организации территориального управления. Тем самым мы можем говорить о некоторой *регионализации* территориального управления в этот период, но при этом необходимо констатировать, что, во-первых, регионализация не была сознательно реализуемой инновацией, в отличие от демократизации; во-вторых, результаты начавшейся дивергенции стали заметны гораздо позже, уже на втором этапе реформирования (после декабря 1993 г.).

В начале реформы произошла и некоторая *автономизация* местного самоуправления. При сохранении многоуровневой системы Советов региональное и местное звено было конституировано как система местного самоуправления, а механизм контроля

вышестоящих Советов над нижестоящими существенно смягчился. Решения вышестоящих Советов об отмене решений нижестоящих могли быть обжалованы в суде. На смену иерархической соподчиненности приходили методы политико-правового контроля. Тем не менее большинство исследователей сходятся в том, что вертикального разделения местного самоуправления и государственной власти в системе Советов последовательно осуществлено не было.

События сентября – октября 1993 г. и последовавшие за ними роспуск Советов, передача их функций назначенным в рамках «исполнительной вертикали» главам администраций, принятие новой Конституции в декабре 1993 г. ознаменовали резкий разрыв в процессе постепенной трансформации формальных институтов. Значимость этого разрыва для реформы местного самоуправления позволила некоторым исследователям характеризовать его как «муниципальную революцию»¹³.

¹³ Митрохин С.
Указ. соч.

Конституция 1993 г. содержит радикально иную модель местного самоуправления. Наличие в ней прямого указания на разделение системы органов государственной власти и местного самоуправления, выделение в ряду возможных типов муниципальных образований в первую очередь городов и поселков, утверждение независимости в пределах своих полномочий местного самоуправления от государственной власти и ряд других признаков свидетельствует о том, что авторы данного раздела Конституции ориентировались скорее на англо-американскую, нежели на континентальную модель местного самоуправления¹⁴.

¹⁴ Мацузато К.
Указ. соч.

В июне 1995 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором были конкретизированы принципы, заложенные в Конституции РФ. На стадии разработки этого закона оформились два основных проекта. Один был разработан под руководством Министерства по национальной политике и представлял интересы правительства и Администрации Президента (так называемый президентско-правительственный вариант), другой – группой депутатов Государственной Думы во главе с И. Муравьевым. Второй вариант Думой был принят за основу и получил название думского варианта. Концептуальное различие между проектами заключалось в том, что думский сохранил преемственность по отношению к организации местного самоуправления предшествующего периода, а президентско-правительственный был нацелен на радикально отличающуюся от него англо-американскую (общественную, поселенческую) модель.

В думском варианте местное самоуправление предполагалось осуществлять на всех уровнях бывшего советского административно-территориального деления ниже уровня республики, края, области (то есть в городах и сельских районах, поселках,

сельсоветах, районах в городах). В проекте закона было предусмотрено разграничение компетенции между муниципалитетами различного уровня, принцип разделения власти между представительным и исполнительным органом при гарантиях контроля представительного органа над администрацией.

Правительственно-президентский проект основывался на понятии «местное сообщество» как основной субъект местного самоуправления. В первоначальном варианте отстаивалось право местных сообществ на образование добровольных ассоциаций, не ограниченных даже рамками субъекта Федерации¹⁵. Кроме того, в президентско-правительственном варианте допускалась возможность отсутствия разделения властей на уровне местного самоуправления (так называемая «украинская модель» сверхсильного мэра, который по должности руководит непосредственно и администрацией, и представительным органом).

Характерно, что уже на начальном этапе конкретизации положений Конституции в федеральном законодательстве проявилось отторжение этой инновации. Принятый Думой за основу вариант, по сути, представлял собой попытку под видом конкретизации конституционной нормы наполнить ее прямо противоположным содержанием, подменив англо-американскую общественную модель системой, следующей советской традиции и ориентирующейся на континентальную модель организации местного самоуправления.

По словам тогдашнего главы Администрации Президента С.Филатова, депутатский вариант представлял собой проект возрождения всевластия Советов. Однако традиционными в депутатской модели были лишь ориентация на советскую систему административно-территориального деления и многоуровневость муниципальных образований. Контроль представительной власти над администрацией был, скорее, заимствован из первого этапа реформы местного самоуправления, чем из традиционной советской модели. Четкое же разграничение компетенции местного самоуправления и органов государственной власти, а также муниципальных образований разных уровней было явной инновацией по сравнению с предшествующим этапом реформы. Таким образом, депутатский проект в случае его реализации означал бы восстановление прерванного постепенного и осторожного развития формальных институтов местного самоуправления. Однако в процессе доработки депутатский проект, под давлением правительства и администрации Президента, очень сблизился с правительственно-президентским. Исчезла жесткая привязка к советскому административно-территориальному делению, не выдержан принцип разделения властей на местном уровне. Многоуровневость организации местного самоуправления допускалась, но не утверждалась в качестве единственно возможной модели.

¹⁵ Сенатова О. Институт местного самоуправления и российское общество // Местное самоуправление: теория и практика. М., 1997. С. 63–72.

Подписанный Президентом закон допускал значительные вариации как территориальной организации местного самоуправления, так и системы взаимодействия главы местной администрации и представительного органа. Глава мог избираться населением или представительным органом. Местное самоуправление могло организовываться как по поселенческому принципу, так и на уровне районов, быть как одноуровневым, так и многоуровневым. Решение этих вопросов отдавалось на откуп региональному законодательству и уставам муниципальных образований.

Важной вехой в формировании правовых основ местного самоуправления на федеральном уровне стало решение Конституционного Суда РФ по так называемому «удмуртскому делу». 17 апреля 1996 г. Государственный Совет Республики Удмуртия принял постановление о фактической ликвидации в регионе системы местного самоуправления и замене ее вертикалью субрегиональных органов государственной власти. Эти органы должны были возглавляться назначаемыми Председателем Госсовета главами исполнительной власти городов и районов. Кроме того, предполагалось избрание субрегиональных представительных органов, состоящих из депутатов представительных органов местного самоуправления и избранных от территорий депутатов Госсовета. Местное самоуправление «опускалось» на уровень сельсовета в сельской местности и на уровень районов города – в городе. Причем эти органы могли передавать свои полномочия субрегиональным органам государственной власти. Моделью для Удмуртии стала организация территориального управления в других республиках: Татарстане и Башкортостане. Конституционный Суд постановил 24 января 1997 г., что передача полномочий местного самоуправления органам государственной власти недопустима. Вместе с тем он посчитал соответствующей Конституции практику организации субрегиональных органов государственной власти, которые должны соответствовать основам конституционного строя (то есть формироваться по принципу выборности и разделения на законодательную и исполнительную власть). По сути, это означало легитимацию, с одной стороны, многоуровневости системы государственного территориального управления, а с другой – сосуществования на одном уровне управления органов местного самоуправления и органов государственной власти, характерное для англо-американской модели.

Оценивая результаты второго этапа реформы с точки зрения процесса инициирования и реализации нововведений, следует отметить, что в рамках федерального законодательства сформировались формальные институты, более соответствующие англо-американской, нежели континентальной модели местного самоуправления. Ими стимулировалась большая степень автономности местного самоуправления, его независимости от госу-

дарственной власти. В то же время федеральным законодательством допускалось региональное разнообразие организации власти на местах. Таким образом, *автономизация* и *регионализация* были привнесены в систему местного самоуправления главным образом на этом этапе. В то же время уже в самом начале реализации инновации сопровождалась попытками различных элитных групп, не входящих в правительство-президентский центр, использовать традиционную советскую модель в качестве нормативной при создании формальных институтов местного самоуправления на федеральном уровне.

**Регионы
в реформе
местного
самоуправления:
реакция
на инновации**

Пункт «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ определяет местное самоуправление как предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, уже самой Конституцией предусматривалось, что нормативно-правовая база реформы местного самоуправления будет формироваться в два этапа. Сначала на уровне Федерации будут приняты федеральные законы, задающие принципы и рамки формирования местного самоуправления, затем на уровне субъектов Федерации – региональные законы, конкретизирующие федеральное законодательство применительно к местным условиям. Кроме того, региональные элиты могли выразить свое отношение к федеральному законодательству о местном самоуправлении еще в процессе его принятия. Согласно российской Конституции верхняя палата парламента – Совет Федерации – формировалась в тот период из глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Тем самым регионы имели возможность реагировать на вносимые центром изменения следующим образом:

- одобрение (неодобрение) Советом Федерации принимаемых Государственной Думой законов о местном самоуправлении;
- исполнение (неисполнение) прямых требований федерального законодательства в отношении местного самоуправления (например, о сроках выборов органов местного самоуправления);
- принятие региональных законов о местном самоуправлении, соответствующих (несоответствующих) федеральному законодательству.

И во всех трех случаях инициативы федерального центра встретили сопротивление значительной части региональных элит и лидеров.

Принятый в июне 1995 г. после согласования с правительством и Администрацией Президента вариант закона «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не был утвержден Советом Федерации.

Созданная согласительная комиссия нижней и верхней палат так и не пришла к компромиссу. В результате в августе 1995 г. Совет Федерации вновь отклонил закон. Однако вето Совета Федерации было преодолено квалифицированным большинством Думы, и закон был подписан Президентом.

Наблюдатели называют несколько причин, обусловивших такую реакцию верхней палаты. Во-первых, стремление региональных руководителей сохранить у себя вертикаль исполнительной власти. Во-вторых, необходимость отсрочить выборы глав местного самоуправления до выборов глав исполнительной власти региона, поскольку возможности административной мобилизации вполне обоснованно рассматривались главами исполнительной власти регионов в качестве одного из основных электоральных ресурсов. Федеральный закон оговаривал вполне конкретный срок проведения выборов в органы местного самоуправления (не позже шести месяцев со дня вступления в силу Закона). В-третьих, часть регионов уже приняла к тому моменту свои законы о местном самоуправлении и стремилась минимизировать изменения, которые пришлось бы вносить после принятия Федерального Закона. Во многих случаях эти региональные законы основывались на другой модели местного самоуправления, нежели Федеральный закон¹⁶.

¹⁶ Янг Дж. Ф.
Указ соч.

То, что негативная реакция региональных лидеров на Федеральный закон объяснялась стремлением оттянуть выборы органов местного самоуправления, как минимум, до выборов глав исполнительной власти региона, подтверждается дальнейшим поведением региональных властей. Через шесть месяцев после вступления Федерального закона в силу стало понятно, что выборы органов местного самоуправления в назначенный срок не состоятся в большинстве субъектов Федерации. В этой связи в Федеральный Закон в апреле 1996 г. (то есть через восемь месяцев после его вступления в силу) были внесены изменения, продлевающие срок проведения муниципальных выборов до 16 месяцев (то есть до конца 1996 г.). В большинстве субъектов РФ выборы глав исполнительной власти приходились на период с сентября 1996 г. до марта 1997 г. В этой связи с точки зрения экономии средств региональных бюджетов и требований Федерального закона логичнее всего было совместить выборы глав исполнительной власти и органов местного самоуправления. Однако, с точки зрения интересов глав исполнительной власти, выборы органов местного самоуправления следовало перенести на более поздний срок. Уже в октябре 1996 г. федеральным законодателям стало понятно, что и в назначенное время (до 1 января 1997 г.) выборы органов и должностных лиц местного самоуправления не состоятся. Поэтому в октябре 1996 г. был принят Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать

и быть избранными в органы местного самоуправления», который предоставлял право назначать муниципальные выборы в случае, если они не были назначены в срок местными властями, федеральным судам. Таким образом, новый Федеральный закон должен был стать мерой принуждения региональных властей к выполнению требований Федерального закона «Об общих принципах...».

Отметим, что из всего объема федерального законодательства, посвященного местному самоуправлению, только Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан...» и Федеральный Закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» приняты с целью понуждения региональных властей к исполнению базового закона о местном самоуправлении. Именно по двум указанным направлениям (сохранение исполнительной вертикали и распределение финансовых ресурсов в регионах) сопротивление региональных властей носило наиболее ожесточенный характер.

Все это позволяет сделать вывод, что в основе отторжения региональными элитами реформы местного самоуправления лежали вполне рациональные мотивы. Означает ли это, что гипотеза о сопротивлении общественной, или англо-американской, модели местного самоуправления на региональном уровне неверна или предлагает избыточное объяснение? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо обратить внимание на третий компонент деятельности региональных элит – формирование регионального законодательства в области местного самоуправления.

Этот процесс развивался в регионах достаточно интенсивно, и уже через два года после принятия Государственной Думой Федерального Закона «Об основных принципах...» (то есть в июне 1997 г.) те или иные законы об организации местного самоуправления имелись в 76 регионах Российской Федерации (из 89), в 25 регионах были приняты пакеты из 5–6 законов. Тем самым региональные элиты воспользовались предоставленным им правом, однако в процессе формирования регионального законодательства произошли серьезные отступления от предлагаемой федеральным Центром модели.

По оценкам Министерства юстиции РФ, из проанализированных им в начале 1997 г. 68 региональных законов о местном самоуправлении строго соответствовали Конституции только четыре. Часть нарушений может быть отнесена на счет неопытности и юридической неграмотности региональных законодателей. Однако другая их часть – результат вполне осмысленных решений¹⁷. Такой же вывод можно сделать, основываясь на данных органов прокуратуры¹⁸.

Специалисты из управления по вопросам местного самоуправления Администрации Президента РФ, обобщив указанные

¹⁷ Воронин А.
Указ. соч.

¹⁸ О негативных процессах в практике применения законодательства о местном самоуправлении. Письмо Генерального прокурора Российской Федерации Ю.И. Скуратова Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину // Городское самоуправление. Обнинск, 1997. №3 (11). С. 13–15.

выше и собственные данные, выделили следующие основные группы нарушений:

1. Установление региональными правовыми актами ограничений на самостоятельность местного самоуправления по вопросам, подлежащим регулированию исключительно на федеральном уровне, в частности:

- исчерпывающий перечень органов местного самоуправления, подлежащих созданию во всех муниципальных образованиях, а также подробная регламентация деятельности органов местного самоуправления;
- ограничения на осуществление права муниципальной собственности, на формирование и исполнение местных бюджетов.

2. Ограничение региональными законами конституционных прав граждан на осуществление местного самоуправления. Наиболее часто встречаются нарушения избирательных прав граждан, в частности:

- ценз оседлости и возрастной ценз, превышающие допустимые федеральным законодательством;
- имущественный ценз.

3. Превышение региональными правовыми актами пределов правового регулирования вопросов местного значения. Регулирование региональным законодательством вопросов, которые должны регулироваться уставами муниципальных образований (структура органов местного самоуправления, наименование муниципальных правовых актов и т.п.).

4. Отнесение полномочий местного самоуправления к компетенции органов государственной власти административно-территориальных единиц субъектов Российской Федерации.

5. Передача органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий без необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

6. Выведение отдельных территорий из-под действия законодательства о местном самоуправлении (в частности, установление, что местное самоуправление осуществляется исключительно в границах поселений).

7. Преобразование (в частности, упразднение) муниципальных образований без учета мнения населения¹⁹.

Анализ этого перечня показывает, что модель реформы местного самоуправления, задаваемая в качестве образца федеральным Центром, в процессе регионализации становится менее демократичной (нарушения избирательных прав) и автономной (передача полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти субрегионального уровня) и лишается возможностей диверсификации (установление единообразной

¹⁹ Замотаев А. Нормативно-правовая база местного самоуправления // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999. С. 58–84.

структуры органов местного самоуправления, исчерпывающая регламентация их деятельности). Региональные власти отторгают базовые инновации, направленные на реформу местного самоуправления.

Это отторжение многие политики и эксперты связывают с советской традицией. Чтобы понять, так ли это, необходимо тщательно проанализировать процесс принятия законодательных решений по вопросам местного самоуправления в регионах.

Регионы: выбор модели

К настоящему времени можно выделить четыре основные модели территориальной организации местного самоуправления. Наиболее распространенным является вариант, при котором субъектами местного самоуправления выступают крупные города региона и бывшие советские административно-территориальные единицы – сельские районы. Ниже, на уровне районов и микрорайонов в городе, сел и поселков в сельской местности, существуют территориальные подразделения местных администраций и иногда структуры территориального общественного самоуправления. Региональные власти, как правило, не имеют своих подразделений на субрегиональном уровне и передают часть полномочий (которые требуют деятельности на субрегиональном уровне) органам местного самоуправления. Эта передача служит основанием для контроля органов государственной власти региона за органами местного самоуправления. Такую модель условно можно назвать территориальной, поскольку в сельской местности именно территории, а не поселения, становятся муниципальным образованием.

Вторая модель предусматривает организацию местного самоуправления в городах, поселках, сельсоветах. На уровне сельских районов существуют районные администрации, которые являются территориальными подразделениями региональных администраций. Эти органы решают на районном уровне вопросы, отнесенные к ведению региональных органов государственной власти. Однако в большинстве случаев районные администрации занимаются, в нарушение федерального законодательства, вопросами местного значения. Данную модель можно определить как поселенческую, поскольку фактически муниципальные образования создаются на уровне поселений.

В рамках третьей модели органы местного самоуправления образуются на уровне поселков, сельсоветов в сельской местности, районов и микрорайонов в городах. На уровне городов и сельских районов существуют органы государственной власти. При этом на субрегиональном уровне реализуется принцип разделения властей. Существует представительный орган и назначаемый глава исполнительной власти региона, по согласованию с представительным органом района или города. Эта наименее распро-

страненная модель. Ее можно назвать – двухуровневая государственно-муниципальная.

Четвертая модель также характеризуется двухуровневой структурой органов местного самоуправления. Компетенция между ними разделяется в соответствии с региональным законодательством. Городским и районным муниципалитетам передается часть государственных полномочий. Таким образом, создается зона ответственности органов местного самоуправления перед региональными органами государственной власти. Данная модель в определенной мере напоминает советскую систему организации власти на местах.

Почему субъекты Федерации выбрали разные модели организации власти на местах? Ответ на этот вопрос важен, поскольку дает представление о роли образца как неформального фактора в институциональном становлении местного самоуправления на региональном уровне. Ниже будут рассмотрены примеры, представляющие четыре основные модели.

Рязанская область

В Рязанской области действует наиболее распространенная в России модель местного самоуправления. Распоряжением главы администрации области, после осеннего кризиса 1993 г., был распущен областной Совет, выступивший против указа Президента РФ №1400. Местные Советы самораспустились или прекратили работу ввиду отсутствия кворума. Процесс этот шел спокойно.

По инициативе областной администрации весной 1994 г. прошли выборы в представительные органы местного самоуправления Рязани и районов области. В Рязани выборы не состоялись из-за низкой явки избирателей. Из 14 депутатов городской Думы был избран только один. Из 24 муниципальных комитетов в районах области были сформированы только 19. Наблюдатели отмечают, что районные муниципальные комитеты никакой существенной роли не играли. Не ясен был их статус, отсутствовала правовая база. Однако выбор районно-городской (территориальной) одноуровневой модели был сделан уже на этом этапе, хотя попытки создать альтернативные модели имели место. В сентябре 1994 г. при содействии Администрации Президента между Министерством по национальной политике, администрацией области, областной Думой и мэрией Рязани был заключен договор о проведении в Рязанской области эксперимента по организации местного самоуправления. Договором предполагалась, в частности, разработка нормативно-правовых документов по организационным, структурным, финансовым, правовым, экономическим вопросам самоуправления. В рамках эксперимента рабочая группа при администрации области внесла предложение: принять закон Рязанской области «Об устройстве органов власти местного самоуправления», в котором предусматривалось три варианта организации местного самоуправления – городской и два сельских.

Правовые основы местного самоуправления создавались в регионе в два этапа. В сентябре 1995 г. вскоре после принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» распоряжением главы администрации области и председателя областной Думы была создана совместная комиссия по разработке областных законов и других правовых актов по вопросам местного самоуправления, состоящая из представителей областной и районных администраций, депутатов областной Думы, экспертов и специалистов; при комиссии была образована постоянная рабочая группа. Администрация и Дума приняли специальную «Программу развития самоуправления в Рязанской области». К концу 1995 г. был подготовлен первый пакет из семи областных законов по местному самоуправлению, они были приняты областной Думой в течение декабря 1995 – января 1996 гг.

Несколько позднее областная Дума приняла еще три закона, относящиеся к вопросам самоуправления, в частности, Закон «О разграничении полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления Рязанской области в сфере регулирования отношений недропользования».

На основе принятых Думой законов в апреле и декабре 1996 г. во всех муниципальных образованиях прошли выборы представительных органов власти и должностных лиц (там, где это предусматривалось уставом муниципального образования). Тогда же состоялись местные референдумы по основным положениям уставов муниципальных образований. Выборы и референдумы окончательно легитимировали сложившуюся в регионе территориальную модель местного самоуправления.

Второй этап формирования нормативно-правовой базы местного самоуправления охватывает период 1997–1998 гг. Работа над законами стала менее интенсивной – появился лишь один новый закон («О муниципальной службе в Рязанской области»), процесс принятия ряда других законов приостановился.

В целом, по мнению экспертов, в законодательной базе местного самоуправления весьма слабо учтены рекомендации рабочей группы администрации, действовавшей в рамках эксперимента Министерства по национальной политике. В принятых законах отсутствуют варианты моделей и типов организации власти на местах, особенностей городских и сельских органов самоуправления, не упоминаются и многие институты, структуры, термины, предлагавшиеся в концептуальных разработках. «Территориальное общественное самоуправление», о котором много говорилось, прописано очень скупо, не нашел реализации и проект «волостного» эксперимента в Скопинском районе.

По мнению экспертов, законы Рязанской области, касающиеся самоуправления, тяготеют к сложившейся практике управле-

ния на местах, к традициям управления. Важно отметить, что позиция руководства областной Думы первого созыва в отношении реформы местного самоуправления была вполне осознанной. Ее не раз публично высказывали тогдашний председатель М.Ф.Косиков, председатель комитета по законодательству и вопросам местного самоуправления Н.А.Пласкунов, другие депутаты, ее в основном поддерживали представители областной администрации. Суть ее в том, что реформа местного самоуправления – это «длительный процесс» («для проведения реформы местного самоуправления потребуется, по-видимому, 10–15 лет») «сознательного, целенаправленного формирования местной власти», в ходе которого должна обеспечиваться «стабильность», «комплексность», «отсутствие конфликтов между ветвями власти», учитываться «реальная готовность местных органов власти использовать новые законы»²⁰.

²⁰ Авдонин В. С. Реформа местного самоуправления в Рязанской области // Политический мониторинг ИГПИ. 1998. № 11 (82).

Курская область

Курская область представляет собой типичный пример реализации второй – поселенческой – модели местного самоуправления. Муниципальными образованиями в регионе являются города, поселки, сельсоветы. По свидетельству чиновников областной администрации и работников аппарата областной Думы, данная схема была сознательно принята областной Думой в 1995 г., несмотря на очевидные сложности, возникающие при таком количестве муниципальных образований. Выбор модели объясняется стремлением главы администрации области, контролировавшего реформу, сохранить вертикаль исполнительной власти на местном уровне в виде районных администраций и максимально ослабить органы местного самоуправления.

Большая часть законов, составляющих правовую основу местного самоуправления в Курской области, были приняты в период с ноября 1995 г. до августа 1996 г., то есть первым составом областной Думы.

В июне 1995 г. постановлением главы администрации области была создана комиссия для разработки проектов нормативных актов по вопросам местного самоуправления в составе главы администрации области, председателя областной Думы, всех председателей постоянных комиссий областной Думы, депутатов, входящих в комиссию по законодательству областной Думы, а также юристов управления юстиции администрации области (так называемая «большая комиссия»).

В свою очередь «большая комиссия» сформировала рабочую группу в составе глав профильных комитетов администрации (комитет по работе с территориями, управление юстиции, комитет финансов), главы администрации г. Курска и начальника областного УВД для предварительной проработки проектов («малая комиссия»). Законодательство по местному самоуправлению

готовилось фактически без участия глав районных администраций. В качестве «болванок» использовались проекты соответствующих законов, привезенные главой администрации из Москвы (в правительственно-президентском варианте).

Никаких альтернативных проектов не рассматривалось. Значимых конфликтов в процессе обсуждения между администрацией и Думой не было. Первым составом Думы (до декабря 1996 г.) было принято 15 законов по вопросам местного самоуправления.

20 октября 1996 г. совместно с выборами главы областной администрации прошли местные референдумы по основным положениям уставов муниципальных образований. Выборы представительных органов и глав муниципальных образований состоялись лишь в следующем году в июне. Таким образом, к июню 1997 г. поселенческая модель местного самоуправления в регионе была демократически легитимирована.

Первые два года ее существования выявили ряд трудностей, которые данная модель создает. Оказалось, что выполнение некоторых важных функций местного самоуправления (например, в области народного образования, организации опеки и попечительства и т. п.) требует централизации на уровне районов. В 1998–1999 гг. в области развернулась интенсивная дискуссия о необходимости отказа от поселенческой модели. Однако попытки региональных властей перейти к другой модели местного самоуправления не увенчались успехом²¹.

²¹ Ткачев П. Реформа местного самоуправления в Курской области // Политический мониторинг ИГПИ. 1998. № 12 (83).

Республика Татарстан

Модель местного самоуправления, реализованная в Республике Татарстан, не получила широкого распространения в России. Помимо Татарстана она существует в Башкортостане и Адыгее, хотя попытки сформировать такую модель предпринимались в некоторых других регионах (в частности, в Удмуртии и Курской области).

Татарстанская модель – пример постепенного и осторожного развития существующих институтов местного самоуправления. После распада системы партийного руководства на местах, лидеры Республики Татарстан начали формировать вертикаль исполнительной власти. При сохранении системы местных Советов создавалась система местных администраций. Этот процесс опирался на «Временное положение о районной, городской (городов республиканского подчинения), районной в городе администрации Татарской ССР», утвержденное указом Президента Татарской ССР от 6 января 1992 г., в свою очередь, документ опирался на Закон Татарской ССР от 29 ноября 1991 года «Об организации работы исполнительно-распорядительных органов в республике на период проведения экономических реформ». Органом управления в районе, городе, районе в городе становились районная, городская, районная в городе администрации, подотчетные соответствующему Со-

вету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции. Районная администрация в городе с районным делением была подчинена городской администрации. Главы администрации признавались правопреемниками исполкомов соответствующих Советов. Сельские и поселковые Советы были сохранены до выборов марта 1995 г.

Конституция Республики Татарстан, принятая 6 ноября 1992 г., в вопросах местного самоуправления в целом соответствовала принципам его организации в России. Основными звеньями власти на местах были Советы народных депутатов. Самоуправление включало в себя местную администрацию, органы территориального самоуправления, местные референдумы, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии.

Через год после принятия новой Конституции России, 13 декабря 1994 г. в Конституцию Республики Татарстан были внесены многочисленные поправки, в том числе – связанные с местным самоуправлением: положение о Советах как политической основе государства было изъято; выделена гл. 5 «Местное самоуправление». Согласно ст. 131, «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные органы и должностных лиц местного самоуправления. Структура местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и управления». Формально Конституция Татарстана была приведена в этом вопросе в соответствие с Конституцией России, произошел отказ от многоуровневой системы Советов.

Однако реально система территориального управления в Татарстане изменилась мало. 30 ноября 1994 г. одновременно были приняты и введены в действие два закона Республики Татарстан – «О местных органах государственной власти и управления» и «О местном самоуправлении». В соответствии с ними сельские, поселковые, районные в городах и ряд городских Советов были преобразованы в органы местного самоуправления. В республике создано 928 органов местного самоуправления, включая 7 городских, 21 поселковый, 897 сельских муниципалитетов; 3 муниципалитета в Казани.

На уровне крупных городов (Казань) и сельских районов сохранились соответствующие Советы как субрегиональные органы государственной власти. По Закону Республики Татарстан «О местных органах государственной власти и управления» представительными органами власти в районах, городах республиканского подчинения, районах в городах являются местные Советы народных депутатов. Исполнительно-распорядительными органами в районах, городах республиканского подчинения и районах в городах являются администрации соответствующих административно-территориальных единиц.

Глава местной администрации назначается Президентом Татарстана с согласия соответствующего Совета народных депутатов или избирается гражданами по предложению Президента Татарстана.

⁼ Иванов А. Местное самоуправление: «модель» Татарстана // Политический мониторинг ИГПИ. 1998. № 11 (82).

Глава местной администрации, являющийся депутатом данного Совета, может быть избран председателем соответствующего Совета. На практике в большинстве случаев должности главы администрации районов и председателя районного Совета совмещаются²².

Воронежская область

В Воронежской области реализована так называемая двухуровневая модель местного самоуправления. «Нижний этаж» составляют сельсоветы, поселки, малые города, районы в городах. «Верхний» – крупные города и сельские районы. Это вторая по распространенности в России модель.

Воронежская область в числе первых в постсоветской России (декабрь 1994 г.) приняла региональный закон о местном самоуправлении. Иными словами, воронежский закон появился раньше федерального. Опыт его разработки и принятия интересен тем, что концепция этого регионального закона наиболее близка к первоначальному варианту думского проекта Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Принятие законодательства о местном самоуправлении происходило в отличие от многих других регионов по инициативе и под контролем представительного органа – Воронежской областной Думы, а не областной администрации.

Конфликтов по поводу законодательства о местном самоуправлении между Думой и администрацией практически не было. Не последнюю роль в скором прохождении законов сыграло сохранение общего количества муниципальных образований – субъектов области (муниципальных образований верхнего уровня – городов и сельских районов) с закреплением их статуса в Уставе области. В Думе первого созыва около 2/3 депутатского корпуса составляли главы районных администраций, их заместители, начальники отделов или управлений.

Выбор двухуровневой модели местного самоуправления объясняется стремлением преобладающей части региональной элиты (сельской) сохранить традиционную советскую модель управления. Причем, она была сохранена не только как вертикаль власти Советов (все представительные органы местного самоуправления в Воронежской области сохранили это название), но и как принцип формирования исполнительно-распорядительных органов муниципалитетов. В отличие от большей части субъектов Федерации, в Воронежской области преобладает практика не всенародных выборов мэра, а выборов его из состава депутатов Совета.

²³ Жеребятьев М. Реформа местного самоуправления в Воронежской области // Политический мониторинг ИГПИ. 1998. № 11 (82).

Несмотря на видимую сложность, многоуровневая система самоуправления функционирует без особых сбоев. По мнению местных экспертов, это объясняется тем, что межуровневое взаимодействие является результатом сложившейся в советское время традиции (обычая)²³.

Сравнение моделей

Общим для всех четырех структур организации территориального управления является их «привязка» к советской системе административно-территориального деления. Те или иные органы управления возникли на уровне сельсоветов, городов, поселков, сельских районов и районов в крупных городах. Таким образом, советская система административно-территориального деления стала своеобразной сеткой, ячейки которой заполнялись структурами либо местного самоуправления, либо государственной власти. В этом смысле советская система может рассматриваться как пример институциональной традиции, которая является связующим звеном между советской и постсоветской системами территориального управления.

Различие четырех описанных случаев в том, какие конкретно структуры (государственной власти или местного самоуправления) заняли ячейки. В зависимости от этого региональные институты власти оказались близки двум идеально-типическим моделям: англо-американской (общественной, поселенческой) или советской (государственной многоуровневой). Различие между этими двумя типами, как упоминалось выше, в степени разделения государственной власти и местного самоуправления, существовании на субрегиональном уровне органов государственной власти и местного самоуправления, множественности уровней организации местного самоуправления.

С этой точки зрения курский случай наиболее близок к англо-американской модели, с которой его объединяют: поселенческий принцип организации местного самоуправления, наличие в сельской местности субрегиональных административных органов государственной власти субъекта Федерации. Рязанский случай занимает промежуточное положение. По некоторым параметрам он ближе к распространенным в европейских государствах моделям местного самоуправления, с которыми его сближает: отсутствие на субрегиональном уровне административных структур государственной власти, передача части полномочий государственной власти органам местного самоуправления (с организацией соответствующего профессионального контроля со стороны органов государственной власти). В то же время одноуровневая модель, отсутствие на уровне сельсоветов и городских районов представительных органов отличает рязанский случай от советской модели. Татарстанская и воронежская модели в той или иной мере напоминают советский тип организации территори-

ального управления, с которым их объединяют: многоуровневость систем территориального управления, наличие на каждом из уровней представительных органов, постепенный переход от уровня государственной власти к уровню местного самоуправления.

Таким образом, на этапе регионализации реформы местного самоуправления политические системы субъектов Федерации проявили разную степень восприимчивости к новой концепции местного самоуправления. При этом советская модель (точнее постсоветская образца 1991–1993 гг.) была реальной альтернативой англо-американской поселенческой модели. Если сила первой – в ее поддержке федеральным центром, то сила второй – как раз в традиционности, привычности, понятности. Весьма показательным в этом отношении сопоставление курского и воронежского случаев. Несмотря на отсутствие формальных правил, взаимодействие двух уровней местного самоуправления в Воронежской области происходит без особых проблем. Советская традиция создает своеобразную «смазку» из неформальных правил взаимодействия. Напротив, поселенческая модель в Курской области сталкивается с рядом технических трудностей, связанных с осуществлением местным самоуправлением функций, традиционно реализуемых на уровне района.

Выбор модели, как показывает наш анализ, зависит, скорее, от внутриэлитной конфигурации и степени автономности региональной политической системы, чем от особенностей региональной политической культуры. Политическая система Татарстана существенно обособилась от российской в 1990–1992 гг. (еще до «муниципальной революции»). Это позволило Татарстану сделать процесс трансформации институтов местного самоуправления постепенным. В трех других случаях выбор модели зависел от того, кто из участников политического процесса был задействован в разработке регионального законодательства. В курском случае реформа шла под пристальным контролем главы исполнительной власти региона и фактически без участия глав районов, в результате там была избрана система, максимально сохраняющая «вертикаль исполнительной власти» на субрегиональном уровне. В Рязанской области в реформе участвовали на паритетных началах главы исполнительной власти, областного парламента и районов. Последние, в отличие от курского случая, непосредственно работали в комиссии по разработке законов о местном самоуправлении. В результате была избрана модель, в которой районные администрации получали максимальную степень автономии от региональной власти. В воронежском случае реформа разрабатывалась в стенах регионального парламента без участия главы исполнительной власти. Избранная система сохранила многоуровневую вертикаль представительных органов и разрушила «вертикали исполнительной власти».

**За фасадом
моделей**

Следовательно, выбор модели местного самоуправления связан не столько с политической культурой региона, сколько с интересами и политическими предпочтениями той части элиты, которая контролировала процесс разработки регионального законодательства в области местного самоуправления. Основной политический раскол России периода 1991–1993 гг. – раскол между частью элиты, консолидировавшейся вокруг системы исполнительной власти, и частью, консолидировавшейся вокруг системы Советов, – косвенно оказался перенесенным на процесс выбора модели местного самоуправления. Большинство депутатов распущенных Советов выбраны в легислатуры разных уровней и стали проводниками советской традиции. Не случайно первоначальный думский вариант Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» был фактическим продолжением прерванной институциональной традиции. Именно этот вариант реализован в воронежском случае.

Президентско-правительственный центр и ориентирующиеся на него главы исполнительной власти регионов стали инициаторами внедрения другой модели территориального управления. Наиболее существенной ее чертой стала «исполнительная вертикаль» на субрегиональном уровне. «Вертикаль исполнительной власти» – реальная модель управления Россией и основной инструмент проведения экономических реформ в 1991–1996 гг. Именно она была той реальной моделью территориального управления, в эффективность которой верила часть политической элиты, консолидировавшаяся вокруг структур исполнительной власти. Понимание логики этой модели определяло поведение представителей разных уровней исполнительной власти. Главы субъектов Федерации стремились к сохранению «исполнительной вертикали» на субрегиональном уровне. Главы исполнительной власти городов и сельских районов – к автономизации районного уровня и сохранению «исполнительной вертикали» внутри своих муниципальных образований. В зависимости от того, какой слой чиновников контролировал процесс выбора, принималась либо поселенческая, либо территориальная модель. Общественная (англо-американская) либо государственная (континентальная) модели местного самоуправления были, скорее, средством легитимации выбора, нежели его основанием. В реальности политическая элита региона должна была предпочесть или «исполнительную вертикаль», или советскую модель, или их гибрид.

По моему мнению, утверждение принципов исполнительной вертикали за фасадом поселенческой модели (а вовсе не советская традиция) стало фактором, препятствующим демократизации и автономизации органов местной власти в России. В рамках данной модели незаконное (с точки зрения федерального законода-

тельства) присвоение государственной властью полномочий местного самоуправления было и продолжает оставаться максимальным. Этот вывод заставляет пересмотреть историю реформы местного самоуправления в нашей стране. «Муниципальная революция» 1993 г. не стала, несмотря на благие побуждения части «революционеров» в правительственно-президентском центре, началом ускоренного становления местного самоуправления. Скорее, напротив, радикализм революционеров парадоксальным образом привел к тому, что под видом самой «демократичной» поселенческой модели утверждается наиболее авторитарная.

Но могло ли быть по-другому? После 1994 г. среди многочисленных участников реформы на региональном уровне мы не обнаруживаем одного – структур гражданского общества. Опросы общественного мнения демонстрируют непонимание новой «общественной» концепции местного самоуправления, которую предложил федеральный Центр²⁴. Могла ли «общественная» модель в этих условиях стать реальностью? Вероятно, нет. Однако внедрение радикально новой модели потребовало сильной «исполнительной вертикали». К тому же оказалось, что эту модель можно успешно использовать для легитимации сильной «исполнительной вертикали» на субрегиональном уровне (указанная логика хорошо прослеживается в курском случае). В этой связи по-иному выглядит роль советской традиции в реформе органов власти на местах. Советская традиция реально противостоит описанной выше тенденции.

В последнее время в системе территориального управления произошла централизация, затронувшая и местное самоуправление. Согласно принятым по инициативе Президента законам главы исполнительной власти регионов получили право отстранять от должности глав местного самоуправления за нарушение органами местной власти установленного законодательства. Данные изменения можно интерпретировать как очередное наступление государства на местное самоуправление. Однако возможно и другое объяснение. На уровне страны происходят постепенный отказ от общественной модели местного самоуправления и интеграция местного самоуправления в систему государственной власти. Если верно последнее, то тогда мы присутствуем на завершающем любую революцию (в том числе «муниципальную») этапе стабилизации режима, то есть этапе синтеза традиций и инноваций в целостную модель территориального управления.

²⁴ *Островская Т.В.,
Задорин И.В. Об-
щественное мнение
о местном само-
управлении (по ма-
териалам опросов
общественного
мнения) // Поли-
тия. 1998. № 4.
С. 42–50*